

A mobilidade urbana: uma agenda inconclusa ou o retorno daquilo que não foi

ALEXANDRE DE ÁVILA GOMIDE^I
e ERNESTO PEREIRA GALINDO^{II}

Introdução

A MOBILIDADE urbana retornou à agenda da sociedade e das políticas públicas no Brasil, sobretudo após as recentes manifestações populares que ocorreram em todo o país, conhecidas como as “Jornadas de Junho”. Historicamente, observa-se que em todas as ocasiões em que o tema foi enfrentado, o pano de fundo foram as demandas sociais vinculadas à garantia do acesso ao transporte público coletivo, ameaçada pela incapacidade financeira da população de pagar as tarifas dos serviços. Deflagrada no calor de protestos e manifestações legítimas, a demanda – além das ruas – passa a ocupar espaço na mídia e a ter prioridade para os governos. O tema extrapola o espaço dos movimentos sociais setoriais e passa a ser discutido por toda a sociedade, alimentando estudos acadêmicos, propostas no Legislativo e políticas do Executivo. Marcos legais, institucionais e financeiros são criados em meio a esse processo.

O resgate histórico da mobilidade urbana no Brasil trazido por este texto não tem a pretensão de substituir os detalhados estudos realizados em cada um desses momentos. Este artigo busca rememorar e interpretar o que foi conquistado, a que custo, de que forma e o que ficou pelo caminho. O foco no período recente de redemocratização tem a finalidade de apresentar os avanços conquistados e os desafios novos ou mesmo os antigos ainda não vencidos.

Para alcançar tal finalidade, o texto se estrutura em mais cinco seções. A próxima aponta os principais fatos e consequências das políticas adotadas no período autoritário. A seção posterior trata dos efeitos dos primeiros anos democráticos, com as novas competências e *status* conquistados pelos municípios na Constituição de 1988. Na seção seguinte, abordam-se o arrocho sobre o setor e os novos desafios sob a égide de um período no qual o ajuste fiscal e as reformas orientadas para o mercado deram a tônica. A penúltima seção dedica-se à contextualização do momento presente e a última, à guisa de conclusão, aponta desafios e sugere caminhos para as políticas públicas no setor.

O período autoritário: insatisfação social e a resposta do governo federal

O processo de urbanização acelerada e desorganizada resultante da industrialização por substituição de importações – aprofundada pelos governos autoritários pós-1964 – refletiu-se nos problemas de transporte urbano, sobretudo na década de 1970. À época, a maior parte da população trabalhadora era dependente dos meios coletivos de transportes, a despeito do crescimento da indústria automobilística. *Grosso modo*, o crescimento das taxas de deslocamentos urbanos apresentava taxas duas vezes maiores do que o próprio crescimento urbano, que já era alto (Geipot, 2001, p.379).

Com a primeira crise do petróleo (1973) o governo federal percebeu a importância do transporte coletivo para amenizar a dependência daquela fonte de energia. Naquele ano, o Geipot, então Grupo de Estudos para Integração da Política de Transportes, elaborou o primeiro documento sobre o transporte urbano em termos nacionais (ibidem, p.384). Contudo, foram as manifestações populares contra as péssimas condições de transporte nas grandes cidades ocorridas entre 1974-1982 que fizeram o transporte coletivo urbano entrar efetivamente na agenda decisória do governo federal.

Diversas revoltas ocorreram naquele período, tanto contra as ferrovias suburbanas (em 1975, nove estações foram depredadas no Rio de Janeiro) quanto em relação aos serviços de ônibus (em 1981, 600 ônibus foram depredados em Salvador). A insatisfação popular dizia respeito à qualidade dos serviços, mas, sobretudo, ao aumento progressivo das tarifas: os famosos “quebra-quebra” marcaram época (Affonso, 1987).

A ação do governo militar foi, no mínimo, articulada, no sentido de construir uma resposta para o problema. Por meio da Lei n.6.261/1975, o governo federal criou o Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos (FDTU), vinculado ao Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (FNDU), e a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU). Essa seria a responsável pelo planejamento, financiamento e desenvolvimento tecnológico do setor. O FDTU financiaria as ações a serem empreendidas, tais como os novos investimentos em sistemas de média e alta capacidades. Além disso, o governo federal propiciou assistência técnica e financeira aos municípios na concepção e estruturação de órgãos de gestão, na elaboração de planos e projetos de transportes, como também na formação e capacitação de pessoal para o setor. Para enfrentar os conflitos federativos dos problemas de transporte urbano, o governo federal promoveu – de forma autoritária, diga-se de passagem – a criação de entidades de gestão metropolitana. Foi assim que nasceram as Empresas Metropolitanas de Transportes Urbanos (EMTU), em diversas regiões do país. Ademais, uma política ativa de concentração empresarial, via concessão de subsídios e financiamentos para a renovação da frota de veículos, foi posta em ação visando à profissionalização da gestão empresarial dos operadores privados (Orrico Filho et al., 1996).

Como a tarifa era o centro das contestações populares, o governo federal, que as aprovava por meio do Conselho Interministerial de Preços (CIP), resolveu transferir a decisão aos municípios. Para auxiliá-los nessa nova função, o Geipot elaborou uma metodologia para uso dos municípios, intitulada “Cálculo Tarifário de Ônibus Urbano” (Gomide, 1993). Contudo, a tensão social só foi de fato aliviada com a criação do Vale Transporte, em 1985, um mecanismo de subsídio direto aos trabalhadores financiado pelas empresas empregadoras, elaborado no fim do governo Figueiredo. Ao prover subsídio direto aos trabalhadores com carteira assinada, o Vale Transporte arrefeceu os movimentos sociais ligados à causa do transporte coletivo urbano.

Como se percebe, em que pese o caráter “de cima para baixo” das medidas tomadas, o saldo desse período foi positivo: a oferta e a gestão dos serviços se profissionalizaram, e os trabalhadores formais tiveram parte de suas despesas com os serviços subsidiada.

Os primeiros anos democráticos e as administrações municipais eleitas pelo voto direto

A tônica do processo de democratização foi a descentralização das políticas públicas. Na Constituição de 1988, a organização e a prestação do transporte coletivo passam, assim, a ser de competência exclusiva dos municípios (art. 30, inciso V) – a despeito de o art. 21, inciso XX, reservar a competência da União de instituir as diretrizes nacionais para o setor. No que se refere à política de desenvolvimento urbano, a nova Carta Magna representou um avanço social, ao reservar todo um capítulo para a matéria (art. 182 e 183) – uma conquista das lutas dos movimentos pela Reforma Urbana da década de 1980.

Com a crise fiscal do Estado, resultante do colapso da estratégia nacional-desenvolvimentista do período anterior, e a ascensão de Collor à presidência da República, levando consigo sua plataforma de diminuição do tamanho do Estado, a EBTU é extinta em 1990. O governo federal interpreta o art. 30, inciso V, da Constituição Federal de forma pragmática e retira-se das políticas para o transporte urbano. No que se refere à questão metropolitana, a Constituição repassou aos Estados da federação a competência para definição de Regiões Metropolitanas. Assim, os critérios para instituição dessas áreas passaram a ser definidos por cada ente estadual, gerando uma ampliação do número dessas regiões, mas sem dotá-las da institucionalidade necessária para a gestão integrada do transporte urbano.

Como decorrência do processo de democratização, descentralização e fortalecimento dos movimentos populares, partidos de esquerda assumem administrações municipais pelo voto direto em várias cidades. Nessas, especialmente no período 1989-1992, são adotados modelos alternativos de prestação e remuneração dos serviços de transporte coletivo (caso do município de São Paulo), fortalecidas ou criadas empresas estatais de transporte coletivo (caso das prefeituras do ABC paulista) ou realizadas intervenções públicas em empresas privadas (caso de Porto Alegre).¹

Destaca-se o modelo de “municipalização”, que veio a ser adotado em São Paulo e Santo André, no qual a receita auferida pelas tarifas é arrecadada pelo poder público e as empresas remuneradas com base no serviço prestado medido pelo número de quilômetros ofertados (e não pelas tarifas arrecadadas dos usuários).² Com isso, pôde o poder público municipal assumir o controle sobre os prestadores privados.

Em 1991, houve a tentativa da prefeitura de São Paulo de subsidiar integralmente a oferta dos serviços, por meio do aumento do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano). A “tarifa zero”, como ficou conhecida a proposta, seria custeada por meio de alíquotas maiores para grandes indústrias, empresas, mansões, grandes clubes e terrenos vazios. Entretanto, a proposta não despertou movimento político a seu favor, obrigando o executivo municipal, sem maioria na Câmara, a abrir mão da “tarifa zero” (Kowarick; Singer, 1993).

A municipalização dos serviços (e o mecanismo da receita pública) resultou em avanço na melhoria da qualidade do transporte coletivo por ônibus, medido pelo aumento da frota, número de linhas e quilometragem percorrida (Mendonça, 1997). Entretanto, o modelo necessitava de aportes crescentes de receitas não tarifárias para manutenção e ampliação da qualidade, sem significar aumento de tarifas. Ademais, por incentivar de modo contínuo a expansão da oferta dos serviços por parte dos operadores privados, pelo fato de a remuneração estar atrelada aos custos medidos pela quilometragem ofertada (sem relação com o número de passageiros transportados), o modelo de remuneração significou uma queda na receita em relação à oferta de veículos-quilômetros. Isso aumentou os gastos da prefeitura na provisão dos serviços em contexto de recursos escassos. Alternativas foram pensadas para suprir os déficits financeiros gerados, como a criação da “taxa transporte” (inspirada no *versement transport* francês) para subsidiar as tarifas. Apesar de aprovada pelas Câmaras Municipais de Diadema e Campinas, a taxa não pode ser cobrada por questionamentos feitos pelas entidades empresariais junto ao Poder Judiciário (Bittar, 1992, p.74).

Esse período fincou as seguintes bandeiras para a prestação dos serviços públicos de mobilidade urbana: a participação popular nas decisões; o modelo de receita pública como forma de garantir a qualidade dos serviços; e a necessidade de o poder público subsidiar as tarifas, de modo a garantir sua modicidade.

Ajuste fiscal e descrédito do Estado

Como mencionado, a década de 1990 foi marcada pelo desmonte das estruturas federais de planejamento e financiamento dos transportes. Obedecendo ao comando constitucional, a Lei n.8.693/1993 dispôs sobre a descentralização para os Estados e municípios dos serviços de transporte ferroviário de passageiros, urbano e suburbano, operado pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) e pela Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. (Trensurb), processo ainda em curso.

Após a posse dos novos chefes dos executivos municipais em 1993, a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) reúne-se com o então presidente Itamar Franco e pede ações emergenciais contra o aumento das tarifas de transporte coletivo. Conforme dados da FNP, apenas no ano de 1992, as tarifas haviam subido em média cerca de 8% acima da inflação. Assim, por meio de decreto presidencial, instituiu-se Comissão Especial (composta por representantes dos governos federais e municipais, setor privado e sociedade civil) com o objetivo de “reduzir as tarifas e promover melhorias nos serviços de transporte coletivo urbano nas cidades brasileiras”. No fim de maio de 1993, a Comissão apresenta seu relatório, destacando a redução do preço dos insumos industrializados (veículos e combustíveis), a revisão da metodologia de cálculo tarifário para os municípios e a criação do Fundo Nacional de Transporte Coletivo Urbano. As medidas propostas se desdobraram em outros grupos de trabalho, dos quais apenas o grupo destinado a atualizar a metodologia de cálculo tarifário orientadora para os municípios brasileiros chegou a termo, mas sem novidades substantivas. Foi também criado o Conselho Nacional de Transportes Urbanos (CNTU) com a finalidade de propor uma política nacional para o setor, mas tampouco apresentou resultados substantivos em seu curto período de existência.

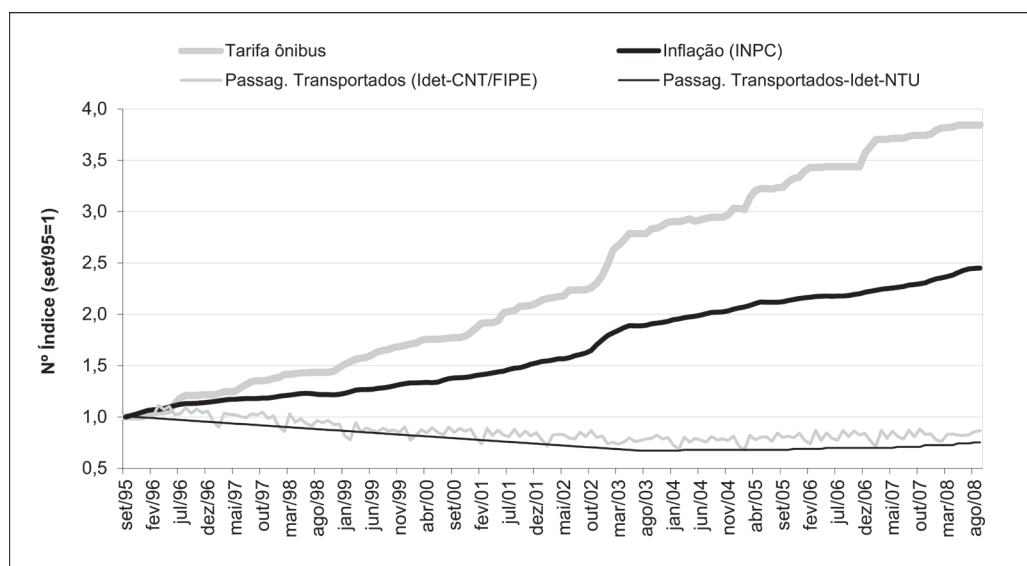
O lançamento do Plano Real (julho de 1994) arrefeceu as pressões políticas e sociais em relação aos aumentos reais das tarifas do transporte coletivo, pois a redução do imposto inflacionário e a estabilização geral dos preços acabaram por afetar positivamente o rendimento da população. Não obstante, as tarifas continuaram a subir acima da inflação e a demanda pelos serviços começou a cair. O período de 1995 a 2003 apresentou uma queda nos passageiros pagantes nas maiores cidades brasileiras de 445 milhões, em setembro de 1995, para 299 milhões, em setembro de 2003 (Carvalho; Pereira, 2011, p.16). Esses resultados estão ilustrados no Gráfico 1.

Atribui-se tal queda à deterioração da qualidade dos serviços devido à elevação dos custos de sua produção (incluindo dos custos urbanos associados ao espraiamento das cidades e os congestionamentos de trânsito), à baixa capacidade de investimento público, como também ao crescimento do uso do transporte motorizado individual (automóveis e motocicletas) e do transporte informal de passageiros por meio de veículos de pequeno porte (kombis, vans e micro-ônibus).³ Como nas cidades brasileiras a tarifa é baseada no rateio dos custos totais estimados da operação pelo número de passageiros pagantes, reduzindo-se a demanda encarecem-se as tarifas, perfazendo um círculo vicioso.

No decorrer da década de 1990 assiste-se, igualmente, ao recuo do modelo de receita pública e a privatização das empresas públicas municipais de transportes. Os casos dos municípios de São Paulo e Santo André são exemplares. Neste, o próprio prefeito Celso Daniel, que instituiu o modelo na gestão 1989-1992, privatizou a empresa pública operadora municipal no seu segundo mandato (1997-2000). No município de São Paulo, com o início da gestão do

prefeito Paulo Maluf, em 1993, encerram-se as atividades operacionais da Companhia Municipal de Transportes Coletivos (CMTC) mediante a privatização de toda a operação dos ônibus e das respectivas garagens. A antiga CMTC foi então transformada na empresa São Paulo Transporte S.A. (SPTrans), voltada somente à gestão do sistema de transporte da cidade (e não mais a sua operação). A forma de remuneração dos serviços prestados pelas empresas contratadas foi novamente redefinida, alterando-se o critério anterior de pagamento, calculado pelo custo do quilômetro rodado, por um valor-limite por passageiro transportado (Cruz, 2010, p.86).

Já no início da década seguinte, todavia, o problema do transporte informal foi solucionado: esses serviços foram incorporados às redes de transportes locais em caráter complementar ou suplementar, com os novos operadores induzidos a se organizarem em cooperativas, na maioria dos casos (Cavalcanti, 2004; Ladeira, 2004).



Fonte: Carvalho; Pereira (2011, p.17).

Gráfico 1 – Evolução real das tarifas de ônibus urbano, da inflação (INPC) e do volume de passageiros pagantes nos sistemas de ônibus urbano 1 – Brasil metropolitano, 1995-2008. (Taxa acumulada, em setembro de 1995 = 1)

A primeira década do novo milênio

Após mais de uma década da promulgação da nova Constituição, o capítulo da política urbana (art. 182 e 183) foi, enfim, regulamentado com a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei n.10.257/2001). O Estatuto foi essencial, particularmente na definição de instrumentos de desenvolvimento urbano e na obrigatoriedade de elaboração de planos diretores para municípios com mais de vinte mil habitantes. A nova lei, entretanto, tratou de forma marginal a mobi-

lidade urbana, basicamente como transporte coletivo e o incluindo como uma das diretrizes do direito à cidade. Como obrigatoriedade, foi indicada apenas a necessidade de elaboração de plano de transporte urbano integrado para as cidades com mais de quinhentos mil habitantes.

Nesse contexto institucional e com a vitória de Lula nas eleições presidenciais de 2002, é criado o Ministério das Cidades em 2003, fruto da articulação histórica do movimento pela reforma urbana que, desde a década de 1980, agregou os movimentos comunitários, sindicais e setoriais urbanos. O ministério foi estruturado em quatro secretarias nacionais relacionadas aos principais setores do desenvolvimento urbano: habitação, saneamento, programas urbanos e transportes urbanos. Foi transferido ao Ministério das Cidades o Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), que pertencia ao Ministério da Justiça, assim como a CBTU e a Trensurb, que estavam vinculadas ao Ministério dos Transportes. A criação do ministério significou um novo contexto institucional para a questão dos transportes urbanos. Nesse sentido, a recém-criada Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana (Semob) se constituiu em um novo ponto de canalização das demandas do setor.

No momento de criação do Ministério das Cidades, verificou-se que o objetivo da formulação e implementação de políticas tão somente para o transporte coletivo não seria suficiente para o enfrentamento dos desafios que se colocavam para o desenvolvimento urbano. Desenvolveu-se, assim, um novo conceito que desse conta do novo desafio, o de mobilidade urbana, entendido como as condições de deslocamento das pessoas e bens nas cidades, independente do modo de transporte utilizado (coletivo ou individual, motorizado ou não motorizado). A mobilidade urbana, dessa maneira, seria sustentável quando promovesse o acesso universal das pessoas à cidade – e às oportunidades que ela oferece – contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico, sem agredir o meio ambiente e usando a infraestrutura viária de forma racional. Essa foi a base para a formulação do projeto de lei pelo Poder Executivo entre 2004-2006 (PL n.1.687/2007) que culminou com a promulgação da Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei n.12.587/2012).⁴

Não obstante, foram mobilizações sociais contra os aumentos de tarifas dos ônibus urbanos ocorridas entre 2003 e 2004 nas cidades de Salvador (Revolta do Buzu) e Florianópolis (Revolta da Catraca) que fizeram que o problema dos transportes urbanos chamasse a atenção das autoridades políticas. Ressalte-se que tais manifestações populares resultaram na articulação e criação de importantes movimentos sociais: o Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte Público de Qualidade para Todos (MDT) e o Movimento Passe Livre (MPL).⁵

No que se refere ao investimento público, nos primeiros anos da década de 2000 os recursos federais para empreendimentos de mobilidade urbana foram limitados, com base em recursos de financiamento do Fundo de Amparo ao

Trabalhador (FAT) ou do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). A concentração dos gastos a fundo perdido (Orçamento Geral da União) foi para a infraestrutura ferroviária da malha da CBTU e da Trensurb. Entretanto, após a definição do Brasil como sede da Copa Fifa de Futebol 2014, os investimentos do governo federal para a infraestrutura de transporte coletivo urbano começaram a retornar com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para as doze cidades sedes do evento, em 2010. Esses investimentos foram seguidos pelo PAC Mobilidade Urbana Grandes Cidades, em 2011 e Médias Cidades, em 2012.

Na última década, assistiu-se também ao aumento expressivo na taxa de motorização individual. O crescimento do emprego e da renda média do trabalho verificado no período, associado aos incentivos fiscais e creditícios dados pelo governo federal à indústria automobilística – sobretudo após a crise financeira mundial de 2008 – se refletiram no maior acesso aos veículos privados e, conseqüentemente, no aumento dos congestionamentos nas grandes cidades.⁶ A isso se soma o processo de “gentrificação” e do *boom* imobiliário gerado pelas políticas de reativação da economia por meio do mercado habitacional (Maricato, 2013).

Apesar disso, não se pode deixar de registrar os avanços ocorridos nessa década em algumas cidades na área dos transportes urbanos, como a criação de faixas exclusivas de ônibus, a instituição de consórcios intermunicipais para a gestão integrada dos serviços, a organização dos serviços por áreas geográficas dentro das cidades e a criação do bilhete único, que permite a utilização de mais de um veículo dentro da mesma viagem com o pagamento de apenas uma tarifa (independentemente da distância percorrida). Indubitavelmente, esses avanços resultaram em melhoria da qualidade e ganhos monetários para a população usuária.

As perspectivas ao final da primeira década do novo milênio mostraram-se, todavia, preocupantes, dado o descompasso entre o ritmo das iniciativas ante os problemas crescentes nas grandes cidades (aumento dos tempos de viagem, poluição do ar e acidentes de trânsito). Isso contribuiu para degradar as condições da vida urbana independentemente da melhoria de renda do trabalho e do maior acesso aos bens duráveis pela parcela mais pobre da população.

Desafios para o tempo presente

No contexto de deterioração das condições da vida urbana nas grandes cidades, a elevação do preço das tarifas do transporte público coletivo foi o elemento que faltava para a eclosão das manifestações populares ocorridas primeiramente nas cidades de São Paulo, Goiânia e Porto Alegre, e que depois se estenderam pelo resto do país – as chamadas “Jornadas de Junho”.

As Jornadas conquistaram a revogação do aumento das tarifas em mais de cem cidades (MPL-SP, 2013). Revogações viabilizadas pelas desonerações fiscais que haviam sido concedidas pelo governo federal a partir de meados de 2012,

mas que até a presença da população nas ruas não haviam sido repassadas aos usuários, ressalte-se.⁷

Do governo federal, a resposta às manifestações populares veio no dia 21 de junho de 2013 quando, em cadeia nacional de rádio e televisão, a presidenta da República Dilma Rousseff anunciou, entre outras medidas, a elaboração do “Plano Nacional de Mobilidade Urbana”. Em seguida, a presidenta convidou os governadores e os prefeitos das principais cidades do país para um pacto em torno da melhoria dos serviços públicos. No que se refere à mobilidade urbana o pacto compreendeu três eixos: a melhoria da qualidade dos serviços de transporte coletivo, a maior participação e controle social dos serviços e redução das tarifas para os usuários. No Congresso Nacional, vários projetos que tratavam da matéria aceleraram sua tramitação, como os que instituem gratuidades de tarifas para determinados grupos de usuários, desonerações fiscais e o transporte como direito social na Constituição Federal (Balbim et al., 2013). De concreto até o momento da redação deste artigo (outubro de 2013), o governo federal decidiu destinar mais R\$ 50 bilhões do PAC para novas obras de transporte coletivo, recursos que se somarão à carteira atual de mais de R\$ 90 bilhões.⁸

As manifestações de rua contra as condições de mobilidade urbana nas grandes cidades, mais uma vez, fizeram que a questão viesse ao topo da agenda decisória dos governos. Na última década, logrou-se criar um novo ambiente institucional para as políticas urbanas: Estatuto das Cidades, Ministério das Cidades, Conferências Nacionais das Cidades, Lei da Mobilidade Urbana etc. Porém, como argumenta Maricato (2013), as ações implementadas visando à recuperação do PIB – sobretudo após a crise financeira de 2008 – tiveram como consequência a piora das condições da vida urbana nas grandes cidades. Na prática, as políticas públicas visando a mobilidade urbana sustentável foram relegadas ao segundo plano.

Os novos investimentos do PAC anunciados para a infraestrutura de mobilidade urbana nas grandes e médias cidades a partir de 2011 trouxeram um alento, mas é preciso mais. São os municípios brasileiros que detêm o posto de principal ente federativo para a execução de políticas públicas com vistas à sustentabilidade da mobilidade urbana em seus territórios. A União tem caráter predominantemente indutor. Cabe aos prefeitos, em conjunto com a sociedade local, planejar a cidade do futuro, orientando os investimentos de infraestrutura de forma integrada com o uso do solo urbano, bem como regulamentar a circulação dos automóveis e das motocicletas em suas cidades. Contudo, a capacidade de planejamento, gestão e elaboração de projetos da maioria dos municípios está desmontada, dificultando a contribuição que os municípios devem dar na solução desses problemas. Nesse aspecto, cabe à União prestar assistência técnica aos municípios, contribuindo para a capacitação continuada de pessoas e para o desenvolvimento das instituições vinculadas à mobilidade urbana (órgãos de gestão e planejamento local e metropolitano).

A bandeira da redução tarifária saiu do espectro restrito das discussões internas dos movimentos sociais setoriais para se tornar pauta de todas as esferas de poder depois das “Jornadas de Junho”. Tornou-se, assim, premente a criação de novas fontes de financiamento à operação dos serviços que não sejam provenientes apenas das tarifas cobradas dos usuários. Toda a sociedade se beneficia da existência de um serviço adequado de transporte coletivo (gerador de externalidades positivas). Por isso, a sociedade como um todo deve contribuir para o custeio desse. São várias as alternativas de fontes de recursos extratarifários que poderiam contribuir para o financiamento dos serviços com vistas à redução do preço para os usuários (Carvalho et al., 2013).

O Vale Transporte, instituído em 1985, continua sendo uma importante fonte de subsídio direto aos usuários dos serviços, financiado pelas empresas empregadoras, mas está restrito aos trabalhadores do mercado formal de trabalho. Além disso, as gratuidades e descontos de tarifa para determinados grupos de usuários, da forma como são financiadas no Brasil, têm um viés extremamente regressivo, pois são sempre bancadas via recurso dos próprios passageiros pagantes (subsídio cruzado).

Políticas de subsídio aos serviços são necessárias e comuns em muitos países. Contudo, é importante ressaltar a precondição de se ter uma gestão municipal devidamente capacitada com adequados modelos de regulação para que isso aconteça no Brasil. Sem a satisfação dessa condição, qualquer tipo de subsídio a ser adotado poderá não alcançar plenamente seus objetivos, sendo absorvida como aumento da margem de lucro das empresas do setor.

Medidas recentes tomadas por algumas prefeituras de destinar espaço viário exclusivo para a circulação do ônibus urbano (via faixa ou corredores exclusivos) também são alvissareiras. Isso concretiza a diretriz da Lei da Mobilidade Urbana de dar prioridade aos modos de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado, democratizando o uso das vias públicas.

Os pilares para a mobilidade urbana sustentável se assentam não só na melhoria do transporte coletivo, mas no uso racional do automóvel e no planejamento integrado dos serviços com o uso e ocupação do solo urbano. Deve-se aproveitar o impulso que as ruas deram, ao colocar o problema novamente na agenda decisória dos governos, para que a questão seja enfrentada de forma abrangente e articulada, concretizando, assim, o “direito à cidade” – bandeira das lutas populares e dos movimentos pela democratização do país desde os anos 1980. Do contrário, a “janela de oportunidade” aberta pela pressão democrática da sociedade poderá ser perdida.

Notas

- 1 Sobre as experiências de Santo André e Diadema, ver Bicalho (1993); sobre a intervenção da prefeitura de Porto Alegre nas empresas privadas de transporte coletivo, ver Dutra (1992)

- 2 O modelo de remuneração por quilômetro já era adotado na cidade de Curitiba desde 1986.
- 3 Segundo Barboza (2002), uma das causas para a proliferação do transporte ilegal na época estaria na oportunidade de mercado aberta pela baixa qualidade e as altas tarifas dos serviços regulares, associado à pouca ou nenhuma fiscalização exercida por órgãos gestores locais, frágeis e/ou omissos.
- 4 A fundamentação jurídica para a iniciativa baseou-se no entendimento de que a política de mobilidade urbana é um instrumento da política de desenvolvimento urbano de que tratam os artigos 21, inciso XX, e 182 da Constituição.
- 5 A Frente Parlamentar para o Transporte Público também foi criada nesse período, em 2003.
- 6 A partir de dados do Denatran e do IBGE, observa-se um crescimento da frota de carros e motos de 1998 a 2012 em ritmo dez vezes maior que o crescimento da população. Com isso a taxa de motorização mais que dobrou nesse período (pouco mais de duas vezes para carros e 2,5 vezes para o total de carros e motos), passando para uma relação de 0,2 motos para cada 10 habitantes para 1 moto/habitante e de 1,2 carro/10 habitantes para 2,6.
- 7 A Lei n.12.715/2012 alterou a incidência da contribuição das empresas de transporte rodoviário coletivo de passageiros, de uma alíquota de 20% sobre a folha de pagamentos para 2% sobre o valor da receita bruta. Por sua vez, a Medida Provisória n.617/2013 zerou em junho de 2013 o PIS/Cofins para a prestação de serviços de transporte coletivo municipal rodoviário, metroviário e ferroviário de passageiros.
- 8 Os mais de R\$ 90 bilhões estão definidos para 207 empreendimentos em 102 cidades, sendo R\$ 5,8 bilhões via PAC 1 (2007), R\$ 7,9 bilhões via PAC Copa (2010), R\$ 50,7 bilhões via PAC 2 (2011) – PAC Grandes Cidades (42,1 bilhões) e Médias Cidades (R\$ 8,6 bilhões) – e R\$ 30,6 bilhões via BNDES e Pró-Transporte (Fonte: apresentação da ministra do Planejamento Miriam Belchior no Comitê de Articulação Federativa de 12 de setembro de 2013).

Referências

- AFFONSO, N. S. N. S. *Chega de enrolação, queremos condução*: movimentos reivindicativos de transportes coletivos em São Paulo, 1979-1982/83. Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos, 1987.
- BALBIM, R. et al. *Ampliação do acesso ao Transporte Público Urbano* – Propostas em Tramitação no Congresso Nacional. Ipea: Brasília, 2013. Nota técnica. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/130829_notatecnicadirur03.pdf>. Acesso em: 20 set. 2013.
- BARBOZA, K. F. F. *Regulamentação do transporte público alternativo*: a experiência brasileira. 2002. Dissertação (Mestrado) – COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2002.
- BICALHO, M. P. *Implantação da Política de Transportes do Partido dos Trabalhadores os Municípios de Diadema (1983-1992) e Santo André (1989-1992)*. 1993. 163f. Dissertação (Mestrado em Administração e Planejamento Urbano) – Curso de Pós-Graduação da EAESP, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 1993.

- BITTAR, J. (Org.) *O modo petista de governar*. São Paulo: Teoria & Debate, 1992.
- CARVALHO, C. H. R. et al. *A Tarificação e o financiamento do Transporte Público Urbano*. Ipea: Brasília, 2013. Nota técnica. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/130714_notatecnicadirur02.pdf>. Acesso em: 20 set. 2013.
- CARVALHO, C. H. R.; PEREIRA, R. H. M. *Efeitos da variação da tarifa e da renda da população sobre a demanda de transporte público coletivo urbano no Brasil*. Brasília, DF: Ipea, 2011. 34p. (Texto para discussão, n. 1595). Originalmente apresentada como artigo. In: WORLD CONFERENCE ON TRANSPORT RESEARCH (WCTR), 12. 2010, Lisboa, Portugal. *Anais...* Lisboa: WCTR, 2010.
- CAVALCANTI, C. Alternativa para os alternativos. *Revista dos Transportes Públicos - ANTP*, São Paulo, ano 26, p.119-122, 3º trimestre 2004. Seção Ponto de Vista.
- CRUZ, M. F. *Condicionantes metropolitanos para políticas públicas: análise dos transportes coletivos na Região Metropolitana de São Paulo (1999-2009)*. 2010. 133f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/5175/62080100007.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 5 set. 2013.
- DUTRA, O. *Olívio Dutra – A arte de ser governo*: entrevista [1992]. Entrevistadores: R. Azevedo, A. Sell e M. A. Schuster. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1992. Entrevista concedida à Revista Eletrônica *Teoria e Debate* n.17, jan./fev./mar. 1992. Disponível em: <<http://csbh.fpabramo.org.br/o-que-fazemos/editora/teoria-e-debate/edicoes-antiores/entrevista-olivio-dutra-arte-de-ser-governo>>. Acesso em: 5 set. 2013
- GEIPOT – Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes. *Transporte no Brasil: história e reflexões*. Coord. Oswaldo Lima Neto. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2001.
- GOMIDE, A. A. Questão tarifária e determinação da margem de lucro: o caso de Uberlândia. In: SHIKIDA, C. D.; LEAO, C. S.; GOMIDE, A. A. *5 Prêmio Minas de Economia 1992: monografias vencedoras*. Belo Horizonte: BDMG, 1993.
- KOWARICK, L.; SINGER, A. Experiência do partido dos trabalhadores na prefeitura de São Paulo. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n.35, mar. 1993. Disponível em: <<http://novosestudos.uol.com.br/v1/contents/view/548>>. Acesso em: 5 set. 2013.
- LADEIRA, R. M. Como acabou o transporte clandestino em Belo Horizonte. *Revista dos Transportes Públicos - ANTP*, São Paulo, ano 26, p.61-68, 2º trimestre 2004. Seção Administração de Transporte.
- MARICATO, E. É a questão urbana, estúpido! *Le Monde Diplomatique*, São Paulo, ano 7, n.73, p.6-7, ago. 2013.
- MENDONÇA, A. L. M. *Gestão pública, regulamentação e flexibilidade de planejamento: a experiência da “municipalização” do transporte coletivo em São Paulo (1989-1992)*. 1997. 255f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Curso de Pós-Graduação da EAESP, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 1997.
- MPL-SP Movimento Passe Livre – São Paulo. Não começou em São Paulo, não vai terminar em São Paulo. In: *Cidades Rebeldes: passe livre e manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2013.

ORRICO FILHO, R. D. et al. *Ônibus urbano: regulamentação e mercados*. Brasília: L. G. E., 1996.

RESUMO – O texto apresenta um resgate histórico das políticas de mobilidade urbana no Brasil, demonstrando como o tema foi tratado conforme o contexto político nas últimas décadas. O foco recai no período de redemocratização até os dias atuais, apresentando os avanços e desafios do setor, ilustrados nas demandas da sociedade e nas respostas governamentais. São estabelecidos os vínculos das pressões populares com a criação de marcos institucionais, estruturas administrativas e instrumentos financeiros em prol da melhoria da oferta dos serviços de transporte público coletivo, bem como os sucessos, fracassos e incompletudes das soluções criadas para suprir os anseios sociais. Com base nessa análise são sugeridas algumas direções, entendidas como contribuições ao recente retorno do tema à agenda decisória dos governos.

PALAVRAS-CHAVE: Mobilidade urbana, Transporte público coletivo, Movimentos sociais, Governo federal, Políticas públicas.

ABSTRACT – This text presents a historical review of recent urban mobility policies in Brazil. The focus is on the democratization period to the present day, showing the progress and challenges of the sector. An effort is made to establish a link between popular pressures and new regulatory, administrative and financial structures in order to improve the provision of public transportation services. The text also analyses the successes, failures and incompleteness of solutions designed to meet social expectations. Based on this analysis some contributions to better approach to the subject are suggested.

KEYWORDS: Urban mobility, Public transport, Social movements, Federal government, Public policy.

Alexandre de Ávila Gomide é doutor em Administração Pública e Governo pela FGV-SP e mestre em Economia pela UFRGS. É integrante da carreira de Planejamento e Pesquisa do Ipea. @ – alexandre.gomide@ipea.gov.br

Ernesto Pereira Galindo é mestre em Transportes pela UnB e integrante da carreira de Planejamento e Pesquisa do Ipea. @ – ernesto.galindo@ipea.gov.br

Os autores agradecem os comentários de Marcos Pimentel Bicalho e Liane Nunes Born à versão preliminar do texto, eximindo-os, contudo, da responsabilidade pelas opiniões emitidas.

Recebido em 7.10.2013 e aceito em 16.10.2013.

^I Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília/DF, Brazil.

^{II} Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília/DF, Brazil.

